

N2016/025511/ITP

REMISSVAR

Näringsdepartement

Enheten för it-politik

103 33 Stockholm

Innehållsförteckning

2016.12.15
Sida 1/18

1. Inledning och sammanfattning	2
2. Förtydliga samhällsuppdraget.....	3
2.1. Undantag från femdagarsutdelning	3
2.2. Reglering av gällande utdelningspraxis	5
3. Tillhandahållare av posttjänster ska lämna uppgifter på begäran.....	6
4. Tillgång till postnummersystemet.....	7
5. Framtida översyn av postdirektivet.....	8
6. Tillgången till adressuppgifter	9
7. Tillgången till portkoder och nycklar.....	10
8. Tillgången till PostNords fastighetsbok.....	10
9. Tillståndsplikt för paketdistributörer	11
10. Uppgifter vid misstanke om narkotikabrott.....	11
11. Distribution av vapen.....	12
12. Separering av prissättningsreglerna från den samhällsomfattande posttjänsten	13
13. Förändring av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning.....	14
14. Samdistribution av brev och tidningar	15
15. Fastighetsboxar	16
16. PostNords övriga synpunkter på betänkandet	16
16.1. Förmedlare	16
16.2. Statliga ramavtalet	17
16.3. PostNord och samhällekonomin	17
16.4. Felaktighet i tabell	17

Styrelsens säte
Solna

Org nr
556711-5695

postnord.se

1. Inledning och sammanfattning

I sitt svar på slutbetänkandet från 2015 års postlagsutredning (i det följande Utredningen) vill PostNord ånyo understryka nödvändigheten av att postlagstiftningen och den övriga postregleringen moderniseras och anpassas till de behov som dagens och framtidens konsumenter, företag och andra organisationer har och kommer att ha. Med fallande brevvolymer och en e-handel som växer snabbt förändras förutsättningarna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i grunden. Även kraven på den samhällsomfattande posttjänstens omfattning måste tydliggöras och begränsas till det grundläggande behovet hos skyddsvärda grupper.

PostNord har sammanfattningsvis och i huvudsak följande synpunkter på Utredningens slutbetänkande:

2016.12.15
Sida 2/18

Just nu genomgår PostNord den förmodligen största förändringen i sin mångåriga historia med kraftigt fallande intäkter till följd av den pågående och accelererande digitaliseringen, vilken nödvändiggjort genomgripande omorganisationer och rationaliseringar av PostNord. Det finns inget som tyder på att den här utvecklingen kommer att avta. Tvärtom pekar allt mot att digitaliseringen kommer att fortsätta. För att säkerställa fortsatt god kvalitet på marknaderna för post och paket är det viktigt att berörda aktörer har möjligheter att snabbt agera när förutsättningarna förändras.

Med det förändringstryck som idag råder på postmarknaden är det viktigt att den **samhällsomfattande posttjänsten blir tydligare preciserad och begränsad** till skyddsvärda grupper, dvs. konsumenter och små- och medelstora företag. Enligt Utredningen krävs en noggrann analys av frågan. PostNord föreslår därför att regeringen gör en översyn av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning så att det statliga åtagandet tydligt kan läggas fast i postlagstiftningen.

I Utredningen förekommer förslag om att **samhällsupdraget ska förtydligas** genom att PTS ges möjligheter att utfärda bindande föreskrifter om undantag från femdagarsutdelning och utdelningspraxis, istället för dagens allmänna råd och praxis. PostNord menar att den här inriktningen går emot det flexibla regelverk som marknaden behöver, och som Utredningen eftersträvar. Behövs en striktare reglering än allmänna råd och praxis kan detta tillgodoses genom PTS tillståndsvillkor för berörd postoperatör. PostNord avstyrker därför dessa förslag.

Postnummersystemet är en viktig del av den postala infrastrukturen som PostNord har ansvar för att tillhandahålla och förvalta. PostNord har utvecklat kostnadsfria e-tjänster som gör det möjligt för alla att söka efter postnummer. PostNord undersöker f.n. möjligheten att tillhandahålla en utökad och avgiftsfri postnummertjänst på sin webbplats. Om postnummersystemet ska tillgängliggöras på det sätt som utredningen föreslår förutsätter PostNord att rätten att ta ut marknadsmässigt pris kvarstår för förvaltaren av postnummersystemet.

Det är viktigt att postregleringen inte försvårar för **samdistribution av post och tidningar**, men det är minst lika viktigt att de inblandade aktörerna har full frihet att själva överväga sådan samordning. PostNords egna försök visar att nackdelarna överväger fördelarna med samedistribution och att en påtvingad samedistribution kan äventyra postservicen inom ramen för samhällsuppdraget.

Ett införande av **fastighetsboxar** skulle underlätta för e-handeln eftersom fler varubrev kan levereras direkt till hushållens postlådor, samtidigt som postutdelningen kan skötas mer rationellt, något som blir allt viktigare i takt med att kostnaderna ökar och intäkterna faller. PostNord föreslår därför att regeringen låter utreda frågan vidare.

2. Förtydliga samhällsuppdraget

2.1. Undantag från femdagarsutdelning

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att PTS ska ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skäl för undantag från femdagarsutdelning när det föreligger sådana omständigheter eller geografiska förhållanden att myndigheten anser undantag motiverat.

Utredningen bedömer att ett tydligare regelverk avseende i vilka fall den utsedde tillhandahållaren får avstå från att dela ut postförsändelser fem dagar i veckan skulle underlätta PTS tillsyn. Den praxis som hittills gällt bör enligt Utredningens bedömning vara utgångspunkt för föreskrifterna.

PostNords bedömning

Bestämmelsen om undantag från femdagarsutdelningen¹ har sin grund i motsvarande bestämmelse² i 1997 års postdirektiv. Enligt postlagen³ får PTS förena villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomsfattande posttjänsten. PTS ska meddela EU-kommissionen om sådana undantag⁴.

I förarbetena till postlagen⁵ anges bl.a. att "Medlemsstaterna ska exempelvis garantera att det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan – utom under vissa förhållanden – görs minst en insamling och ett överlämnande samt att tätheten mellan servicepunkterna anpassas efter användarnas behov. [Tillstånds]villkoren ska alltså innebära en skyldighet att tillgodose dessa krav. [...] Det är regeringens avsikt att i förordning ålägga PTS en skyldighet att genom tillståndsvillkor se till att direktivets krav genomförs".

Utredningen konstaterar också att lagstiftaren har ansett att PTS genom tillståndsvillkor närmare ska kunna precisera och tydliggöra postlagens kvalitetskrav och servicemål så att dessa fullt ut överensstämmer med kraven i postdirektivet.

¹ 3 kap. 1 § postlagen.

² Artikel 3.

³ 2 kap. 4 § postlagen.

⁴ Enligt 8 § postförordningen.

⁵ *Statens ansvar på postområdet*. Proposition 1997/98:127 sid 36.

Hittills har dock PTS inte reglerat undantagen från femdagarsutdelning i PostNords tillståndsvillkor⁶.

PostNord instämmer i Utredningens (och PTS) synsätt att postmarknaden i Sverige befinner sig under ett stort förändringstryck på grund av digitaliseringen och att detta kan komma att påverka förutsättningarna för postservicen i glesbygd. Hur antalet hushåll som får undantag från femdagarsutdelning förändras bör, som Utredningen framhåller, vara en konsekvens av mottagarnas olika behov och omständigheterna i övrigt, i stället för ett i förväg fastställt maximalt antal. PostNord vill dock understryka att kravet på förändringar även måste ses i ljuset av den samhällsomfattande postoperatörens behov av att minska sina produktionskostnader i takt med sjunkande brevvolymer.

Det är således inte endast mottagarnas behov som måste beaktas utan även hur möjligheterna att tillgodose dessa behov kan skötas på ett kostnadseffektivt sätt.

2016.12.15
Sida 4/18

PostNord avstyrker dock förslaget om att ge PTS föreskriftsrätt om undantag från femdagarsutdelning eftersom det skulle motverka det flexibla regelverk baserat på hittillsvarande praxis som enligt utredningens egen bedömning bör vara utgångspunkt för föreskrifterna.

En mindre flexibel reglering skulle direkt motverka möjligheten till snabba och nödvändiga anpassningar av den samhällsomfattande posttjänsten till de nya kommunikationsbehov som dagens och morgondagens medborgare och företag efterfrågar.

I stället bör ordningen med PTS allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten utvecklas till att även omfatta riktlinjer för undantag från femdagarsutdelning. PostNord vill också i detta sammanhang peka på PostNords åtagande att upprätthålla en fullgod postservice till avlägset boende postmottagare som PTS och PostNord överenskom om år 2013.

Om det ändå skulle anses finnas behov av en striktare reglering av skälen för undantag från femdagarsregeln bör en sådan reglering göras i tillståndsvillkoren för den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. En sådan ordning var, som framgår ovan, också avsedd i lagens förarbeten och faller sig i övrigt naturlig eftersom det ytterst rör förutsättningarna för den utsedde tillhandahållaren att tillhandahålla tjänsten. Som Utredningen anför⁷ gäller postoperatörens tillståndsvillkor för bestämd tid, vilket gör tillståndsvillkoren till ett mer flexibelt regleringsalternativ än utfärdandet av föreskrifter. Utfärdade tillståndsvillkor kan ändras under löpande villkorsperiod enligt förbehåll i ett meddelat villkor eller sedan tillståndshavaren har medgivit detta⁸, vilket gör att detta alternativ är mer flexibelt jämfört med den förhållandevis tungrodda process som utfärdande av nya eller ändrade föreskrifter medför.

Av betänkandet framgår att PTS invändning mot att använda sig av tillståndsvillkoren för att reglera undantag från femdagarsregeln är att dessa går att

⁶ Utredningen sid 274.

⁷ Utredningen sid 186.

⁸ 2 kap. 5 § postlagen

överklaga⁹. PostNord vill poängtera att detta är ett orimligt synsätt. För det första överklagar naturligtvis inte PostNord PTS beslut utan att ha en försvarbar grund för överklagandet. PTS beslut enligt postlagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen gäller omedelbart. Det finns alltså inte några skäl för PostNord att överklaga ett beslut "i onödan".

För det andra är möjligheten för den som påverkas av fattade myndighetsbeslut att få dem rättsligt prövade en viktig del av rättssäkerheten i ett samhälle. För PostNord är det viktigt att vid behov kunna få rättsläget klarlagt, i synnerhet vad gäller den samhällsomfattande posttjänstens innehåll och omfattning vars innebörd har stor ekonomisk betydelse för PostNord.

I stället bör den osäkerhet som råder om postmarknadens utveckling i digitaliseringens spår och anpassningen av PostNords produktionsapparat och tjänster till denna utveckling, föranleda PTS att uppnå en samsyn med PostNord på hur regelverket och dess tolkning kan anpassas till verkligheten så att tvister i möjligaste mån kan undvikas.

2016.12.15
Sida 5/18

PostNord anser att den ordning som hitintills gällt har fungerat väl och har gett möjlighet till flexibla lösningar, varför PostNord således inte bedömer det motiverat att reglera förfarandet i föreskrifter. **PostNord avstyrker därför utredningens förslag om föreskrifträtt för PTS att reglera undantag från femdagarsutdelning.**

2.2. Reglering av gällande utdelningspraxis

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att ett nytt bemyndigande för PTS att meddela föreskrifter om villkor för utdelning införs i 3 kap 1 § postlagen och 8 § postförordningen. Utredningen bedömer att denna möjlighet till förtydligande av redan gällande praxis är önskvärd mot bakgrund av det förändringstryck som den svenska postmarknaden befinner sig under. Ett annat skäl till en sådan föreskrifträtt för PTS är, enligt utredningen, att PTS allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst inte är bindande.

PostNords bedömning

Med tanke på det förändringstryck som den svenska postmarknaden befinner sig under är det viktigt att hänsyn kan tas till både användarnas behov och till möjligheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten på ett kostnadseffektivt sätt.

På samma sätt som PostNord föreslår när det gäller undantag från utdelning fem arbetsdagar i veckan bör den ordning som råder i dag, d.v.s. med PTS allmänna råd och PostNords egna riktlinjer för postombuden, bibehållas. Det är inte en mindre flexibel författningsreglering med bindande effekt för tillhandahållaren som behövs för att säkerställa en anpassning av den samhällsomfattande posttjänsten till sjunkande brevvolymer och dess konsekvenser för postservicen, särskilt i glesbygd.

⁹ Sid 186 i Utredningen.

I stället är en behovsstyrd utveckling och anpassning av PTS allmänna råd, i samförstånd mellan PTS och tillhandahållaren ett smidigare och mera ändamålsenligt förfarande. Skulle en sådan samsyn inte kunna uppnås bör en bindande reglering i stället kunna ske i PTS tillståndsvillkor för tillhandahållaren.

När det gäller lokalisering av postombud hänvisar Utredningen till att den praxis som finns på området i dag fungerar tillfredsställande enligt PTS. Det finns enligt Utredningen ändå mycket som talar för att man idag bör överväga att reglera bestämmelserna om ombudsnätets utformning genom någon form av offentlig reglering även om det inte heller på detta område finns anledning att avvika från den servicenivå som för närvarande utgör praxis. PostNord anser att detta är ett bakvänt resonemang. Det är först om praxis inte längre skulle visa sig fungera som en reglering kan behöva övervägas. Utredningens förslag skulle medföra att praxis på ett olyckligt sätt binds upp genom mindre flexibla föreskrifter vilket riskerar att försvåra fortsatt utveckling.

2016.12.15
Sida 6/18

Utredningen anför också att i "ett läge när samsyn inte längre uppnås bör regeringen eller myndigheten ha möjlighet att i bindande reglering slå fast vad den samhällsomfattande posttjänsten innebär. Syftet är att se till att Sverige även i framtiden har en rimlig servicenivå som motsvarar användarnas behov. Denna bedömning bör åligga myndigheterna att göra"¹⁰.

Enligt PostNords uppfattning bör servicenivån på den samhällsomfattande posttjänsten och tjänstens innebörd i övrigt regleras i postlagstiftningen och inte i PTS föreskrifter. Däremot delar PostNord Utredningens bedömning att samsyn mellan PostNord och PTS vad gäller innebörden av den samhällsomfattande posttjänstens servicekrav och hur dessa krav kan anpassas till det föreliggande förändringstrycket i första hand skall komma till uttryck i PTS allmänna råd eller tillståndsvillkor. Det är dock viktigt att en rimlig rättslig balans kan upprätthållas mellan PTS rätt att besluta över PostNords tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten och PostNords möjlighet till rättslig prövning av om sådana beslut är i överensstämmelse med bestämmelserna i postlagstiftningen.

PostNord kan inte finna att det finns något regleringsbehov vad gäller utdelning utöver vad som kan tillgodoses genom PTS reglering i tillståndsvillkor och de riktlinjer som finns i PTS allmänna råd samt den praxis som utvecklats av PostNord i samförstånd med PTS. PostNord menar vidare att Utredningen inte heller på ett övertygande sätt har kunnat påvisa ett sådant regleringsbehov av utdelningspraxis. **PostNord avstyrker därför Utredningens förslag om föreskriftsrätt för PTS att reglera villkor för utdelning.**

3. Tillhandahållare av posttjänster ska lämna uppgifter på begäran

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att det i postlagen skall införas ett krav på att den som tillhandahåller en posttjänst på begäran skall överlämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändig för uppföljning av utvecklingen på

¹⁰ Utredningen sid 280.

postområdet och bevakning av att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

PostNords bedömning

God tillgång till korrekta data är viktigt för att myndigheter ska kunna fatta beslut baserade på tillförlitliga underlag. De möjligheter PTS har att begära in data från andra operatörer än de som omfattas av uppgiftsplikten i postlagstiftningen är begränsade. **En reglering i postlagen bör dock anstå i avvaktan på att EU-kommissionens förslag till förordning om gränsöverskridande paketleveranser beslutats.** Utredningen konstaterar själv att en detaljerad reglering i postförordningen bör avvaktas till dess att det blir klart hur den nya EU-regleringen skall se ut¹¹, vilket rimligen bör innebära att man avvaktar med en reglering även i postlagen.

2016.12.15
Sida 7/18

4. Tillgång till postnummersystemet

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att postlagen kompletteras med en bestämmelse av innebörd att postnummersystemet skall hållas tillgängligt till ett kostnadsorienterat pris på tillhandahållarens webbplats.

PostNords bedömning

PostNord är av PTS utsedd att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet¹². Närmare bestämmelser om förvaltning av postnummersystemet framgår av postlagen¹³. Även om det inte framgår direkt av lagtexten på vilket sätt postnummersystemet skall offentliggöras så får det anses ligga i sakens natur att alla skall ha möjlighet att erhålla postnummer kopplade till postadresser för att på ett korrekt sätt kunna adressera postförsändelser. Postnummersystemet är som framgår av postlagen avsett för postbefordringsändamål. Det är främst de postala intressena som skall beaktas. Systemets användbarhet även för andra ändamål får betraktas som ett mervärde¹⁴. Omvänt innebär detta att PostNord som förvaltare skall tillgodose detta ändamål genom att på lämpligt sätt publicera postnummer kopplade till postadresser för allmän åtkomst.

Tidigare skedde publiceringen i fysiskt skick genom en s.k. postnummerkatalog för sökning av postnummer och därtill knutna gatuadresser. I dag finns i stället en webbtjänst för avgiftsfri postnummersökning på PostNord Sveriges webbplats. Därmed anser PostNord att den allmänna och grundläggande tillgången till postnummersystemet är säkerställd. Postnummerrådet som är en sammanslutning i PostNords regi av PostNord, Bring CityMail, SDR (Svensk Direktreklam), FPF (Fria Postoperatörers Förbund), PTS och Skatteverket har heller inte aktualiserat behovet av ett utökat tillhandahållande av postnummersystemet på det sätt som föreslås av Utredningen.

¹¹ Utredningen sid 284.

¹² PTS beslut 2010-09-01 Dnr: 10-8087.

¹³ Postlagen 4 kap. 2-4 §§.

¹⁴ Prop. 1998/99:95 s. 16

Som Utredningen påpekar finns det idag ett avtal med extern part om förädling och försäljning av postnummerrelaterade tjänster. En sådan marknadsspecifik förädling och försäljning av postnummerrelaterade tjänster ligger dock enligt PostNords bestämda uppfattning utom ramen för kravet på sådan basal tillgänglighet av postnummersystemet som det åligger PostNord att upprätthålla på sin webbplats. Det måste stå PostNord fritt att utveckla och tillhandahålla postnummertjänster, antingen i egen regi eller genom återförsäljare, på kommersiellt gångbara villkor så länge den basala informationen om postnummer för postbefordringsändamål finns tillgänglig på PostNords webbplats.

PostNord överväger dock möjligheten att utveckla det basala utbudet på webbplatsen till någon form av digital "postnummerkatalog" som skulle möjliggöra för användarna att få åtkomst till postnummersystemet i princip i samma omfattning som den fysiska postnummerkatalogen möjliggjorde.

2016.12.15
Sida 8/18

PostNord avstyrker därför Utredningens förslag om en reglering i postlagen av innebörd att postnummersystemet skall hållas tillgängligt på sätt som Utredningens föreslår. För det fall kraven på tillgänglighet av postnummersystemet skulle utökas på sätt som Utredningen föreslår förutsätter PostNord att rätten att ta ut ett marknadsmässigt pris som ger full kostnadstäckning och en skälig marginal för den del som inte ingår i det basala utbudet kvarstår hos bolaget.

5. Framtida översyn av postdirektivet

Utredningens iakttagelser

Utredningen har identifierat några frågor som bör ses över. Dessa är kvalitetskravet och viktgränserna på gränsöverskridande brev samt krav på utdelning fem dagar i veckan. Möjligheter till längre befordringstider för gränsöverskridande försändelser bör ses över för att möjliggöra för medlemsländerna att bättre anpassa de nationella kraven till befolkningens behov. Enligt EU-kommissionens förslag till förordning om gränsöverskridande paketleveranser skall postförsändelser, exklusive brev, upp till 31,5 kg omfattas av förordningen. Eftersom postdirektivet sätter gränsen för postförsändelser som tas emot från andra medlemsstater till 20 kg uppstår en diskrepans som bör undersökas vid en framtida översyn av postdirektivet. När det gäller utdelningsfrekvensen minst fem arbetsdagar i veckan med vissa undantag bör postdirektivet göras så flexibelt att medlemsstaterna har möjlighet att anpassa de samhällsomfattande posttjänsterna i respektive land till de rådande nationella behoven.

PostNords bedömning

PostNord instämmer i de iakttagelser som Utredningen har gjort vad gäller framtida förändringar i postdirektivet. I takt med att medborgarnas behov förändras och att allt färre brev skickas är det viktigt att EU:s postdirektiv moderniseras. Brevvolymerna har fallit olika mycket i olika länder, vilket ytterligare stärker argumentet att EU:s postdirektiv måste medge medlemsstaterna rätt att anpassa regelverken till nationella omständigheter i betydligt större utsträckning än vad som är möjligt enligt dagens regelverk.

Utöver vad Utredningen föreslår vill PostNord peka på några specifika bestämmelser och skäl i postdirektivet som behöver förtydligas vid en kommande revision. I artikel 12 finns en särskild bestämmelse som ålägger tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster och som använder sig av specialavgifter, t.ex. gentemot stor- och företagskunder eller förmedlare av post, att tillämpa sådana avgifter enligt principerna om öppenhet och icke-diskriminering. Det bör i direktivet klargöras att med specialavgifter avses inte volymrabatter för en viss referensperiod, t.ex. årsvolymrabatter, utan endast s.k. operationella rabatter, t.ex. prestationsrabatter¹⁵.

I skäl (15) i postdirektivet anges att bestämmelsen i direktivet om tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster inte påverkar den rätt som tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster har att träffa avtal med kunder på individuell basis. EU-domstolens ståndpunkt är att individuellt framförhandlade avtal inte omfattas av undantaget från skatteplikt. Domstolens tolkning bekräftas av skäl 15 i postdirektivet där det framgår att möjligheten att träffa avtal med kunder på individuell basis "a priori inte svarar mot begreppet tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster"¹⁶. Det bör därför klargöras i postdirektivet att individuellt framförhandlade avtal om posttjänster ligger utanför den samhällsomfattande posttjänstens räckvidd och följaktligen inte omfattas av regleringen i postdirektivet vad gäller priser och övriga villkor.

Det tredje postdirektivet anger att EU:s medlemsstater får utse en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten, till skillnad från tidigare direktiv som krävde detta. I skälen anges endast att medlemsstaterna nu ges möjlighet att även tillämpa alternativet att marknaden tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten i stället för att en tillhandahållare utses. PostNord anser att direktivet tydligare bör slå fast att om de kan visas att marknaden tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten ska inte en tillhandahållare behöva utses.

2016.12.15
Sida 9/18

6. Tillgången till adressuppgifter

Utredningens kommentar

Det är av stor vikt att de som bedriver postverksamhet har tillgång till sådana uppgifter som behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas tillförlitligt. I betänkandet hänvisas till uppgifter från Näringsdepartementet som uppger att ärendet för närvarande bereds i Regeringskansliet. Utredningen kommer därför inte att utreda saken ytterligare.

PostNords bedömning

Utredningen har i betänkandet redogjort för de problem som uppkommit för Svensk Adressändring AB (SvAAB) när det gäller SvAAB:s tillhandahållande av adressändringsuppgifter till postoperatörerna. SvAAB har under decembermånad erhållit ett nytt tillstånd från att få uppgifter från SPAR vilket innefattar bruttoavisering. Beslutet gäller i fem år, d.v.s. till och med den 1 december 2021.

¹⁵ Se EU-domstolens dom i mål C-340/13 avseende förhandsavgörande om volymrabatter till förmedlare av post och generaladvokatens förslag till avgörande i samma mål punkt 92.

¹⁶ Dom i mål C-357/07 avseende förhandsavgörande om undantag från mervärdesskatteplikt.

För att möjliggöra för SvAAB att långsiktigt kunna utföra de uppgifter inom den postala infrastrukturen som är nödvändiga för att postoperatörerna skall kunna utföra utdelning av post på ett effektivt och tillförlitligt sätt, med hjälp av från SvAAB uppdaterade adressregister, krävs det att sådan adressförsörjning tryggas i lagstiftning¹⁷.

I annat fall kan ändamålet med SvAAB, som ombud för postoperatörerna när det gäller förmedling av adressändringar och eftersändningsbeställningar till dessa från personer som tillfälligt eller definitivt byter adress m.m., inte längre upprätthållas på ett säkert sätt. Även åtkomst till uppgifter ur lägenhetsregistret krävs för att säkerställa tillgången till bl.a. lägenhetsnummer. För sådan direktåtkomst krävs stöd i lag eller förordning enligt lag (2006:378) om lägenhetsregister.

För att säkerställa SvAAB:s tillgång till nödvändiga adressuppgifter föreslår SvAAB att regeringen ger PTS i uppdrag att utreda saken med syftet att snabbt få till stånd en på lång sikt tryggad försörjning av adressändringar och uppgifter ur lägenhetsregistret till postoperatörerna. I uppdraget bör ingå att PTS skall lämna förslag till reglering i postlagstiftningen och vid behov i SPAR-lagstiftningen och lägenhetsregisterlagen, i de två sistnämnda fallen i samverkan med SPAR/Skatteverket och Lantmäteriet.

2016.12.15
Sida 10/18

PostNord instämmer i Utredningens konstaterande att frågan är av stor vikt och måste lösas.

I övrigt hänvisar PostNord till det remissvar i saken som lämnats av SvAAB och som PostNord fullt ut instämmer i.

7. Tillgången till portkoder och nycklar

Utredningens kommentar

Utredningen ser ingen möjlighet att på ett enkelt sätt ändra postlagstiftningen så att fastighetsägare skulle vara tvungna att lämna ut portkoder och nycklar till postoperatörerna. I slutändan ligger det i mottagarnas intresse att säkerställa att fastighetsägare lämnar ut portkoder och nycklar till företag som levererar försändelser oavsett om det är brev, paket eller varor.

PostNords bedömning

PostNord delar Utredningens bedömning. Som Utredningen konstaterar ligger det i postmottagarnas intresse att kunna få sin post utdelad och att det därför finns goda möjligheter för postoperatörer att teckna frivilliga överenskommelser med berörda fastighetsägare.

8. Tillgången till PostNords fastighetsbok

Utredningens kommentar

¹⁷ I prop. 1998/99:95 Postal infrastruktur s. 26 anges bl.a. att "Det är regeringens bedömning att verksamheten i SvAAB är sådan att den inte kan undvaras/-----/".

Utredningen har valt att inte utreda frågan vidare eftersom tillgången till PostNords adressdatabas/fastighetsbok inte efterfrågas av övriga postoperatörer.

PostNords bedömning

Utöver Utredningens konstaterande vill PostNord tillägga att de adressuppgifter som är aktuella i sammanhanget, och som alla operatörer skall ha tillgång till, i dag erhålles från Svensk Adressändring AB (SvAAB). Se avsnittet "Tillgången till adressuppgifter" ovan. Tillgång till PostNords fastighetsbok för att övriga postoperatörer skall kunna erhålla nödvändiga adressuppgifter behövs således inte.

9. Tillståndsplikt för paketedistributörer

Utredningens kommentar

Utredningen anser mot bakgrund av hur problembilden ser ut och vad paketedistributörerna har anfört att ett krav på tillståndsplikt inte är motiverat i dagsläget. Någon tillsyn av paketmarknaden är inte nödvändig. Det finns inte samma skyddsbehov för paketavsändare som för avsändare av brev.

PostNords bedömning

Marknaden för distribuerade paket har alltid varit i det närmaste oreglerad. Den präglas idag av god konkurrens med ett flertal olika aktörer som erbjuder olika typer av tjänster runt om i landet. Det finns inget som tyder på att det föreligger någon form av marknadsmisslyckanden eller andra problem som skulle föranleda en reglering. Det finns dessutom betydande gränsdragningsproblem mellan paketedistributörer och kurir- eller budverksamhet, vilket skulle försvåra avgränsningen mellan vilka tjänster och företag som ska - respektive inte ska - regleras. Att reglera denna marknad genom tillståndsplikt eller andra ingrepp vore omotiverat och riskerar att leda till onödig byråkrati samtidigt som konkurrensen skulle försämrats. **PostNord instämmer därför i Utredningens bedömning och konstaterar att den påstådda nyttan av en sådan reglering inte står i proportion till det ingrepp, som en reglering av denna marknad skulle innebära.**

10. Uppgifter vid misstanke om narkotikabrott

Utredningens kommentar

Innehållet i meddelanden som befordras som brev har ett från integritetssynpunkt högt skyddsvärde. Med hänsyn till att detta intresse omfattas av ett mycket starkt skydd anser Utredningen att det inte finns möjlighet att i dag föreslå att tystnadsplikten skall kunna brytas av till exempel postombud utan begäran av brottsbekämpande myndighet.

PostNords bedömning

PostNord delar Utredningens bedömning. Utredningen redogör i betänkandet för PostNords ställningstagande och för PTS ställningstagande vilka i sak sammanfaller.

2016.12.15
Sida 11/18

PostNord vidhåller således att ingen ändring vad gäller tystnadsplikt och uppgiftsutlämnande ska göras.

Förslaget som har framförts från länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län skulle exempelvis innebära att postombud, terminalarbetare och brevbärare själva skulle avgöra om det finns uppenbar misstanke om att det finns narkotika i en försändelse. En felaktig bedömning skulle kunna medföra brott mot tystnadsplikten, ett beslut som lagd på en enskild medarbetare medför ett orimligt stort ansvar. Det föreligger också en uppenbar risk för att anställda i och uppdragstagare till PostNord, och andra företag som bedriver postverksamhet, på detta sätt uppmanas av myndigheterna att på egen hand bedöma huruvida en försändelse misstänks innehålla narkotika. Ett sådant uppgiftslämnande kan få allvarliga konsekvenser för syftet med tystnadsplikten i postlagen. Därtill kan ifrågasättas om inte en sådan bestämmelse skulle kunna strida mot den i regeringsformen fastslagna rätten att inte behöva få sina brev undersökta.

2016.12.15
Sida 12/18

PostNord välkomnar därför att Utredningen har valt att inte gå vidare med förslag vad gäller denna del.

11. Distribution av vapen

Utredningens kommentar

Försändelser med vapen som väger upp till 20 kg omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten. PTS har fått ett bemyndigande i postlagstiftningen att föreskriva om vilka tjänster som skall ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Några sådana förtydligande föreskrifter har PTS inte utfärdat. Någon ledning i förarbetena vad en sådan precisering innebär finns heller inte. Exempelvis skulle vissa tjänster kunna utgöra bastjänster och alltid tillhandahållas medan specialiserade tjänster skulle anses falla utanför den samhällsomfattande posttjänsten. Ett alternativ till att exkludera vapenbefordran från den samhällsomfattande posttjänsten skulle kunna vara att PTS inte utser någon att tillhandahålla denna tjänst om myndigheten gör bedömningen att det finns andra aktörer på marknaden som tillhandahåller vapentransporter. Det finns också möjlighet att med dagens prisreglering höja priset för befordran av vapen för att få kostnadstäckning för de säkerhetsåtgärder som krävs.

PostNords bedömning

I betänkandet redogör Utredningen för PostNords syn på de säkerhetsrisker som befordran av vapen i PostNords distributionssystem innebär. PostNord önskade Utredningens klargörande av om uppdraget att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten medför skyldighet att transportera vapen och, om så är fallet, föreslå nödvändiga förändringar för att vapentransporter skall kunna exkluderas från åtagandet.

Även om Utredningen pekar på vissa möjligheter att lösa problemet presenterar inte Utredningen något eget förslag till förändring som möjliggör att vapentransporter kan exkluderas från PostNords åtagande att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

När det gäller möjligheten att höja priset för att få täckning för kostnader för säkerhetsarrangemang för befordran av vapentransporter kan en sådan ordning komma att stå i strid med bestämmelsen om att enstaka postförsändelser skall befordras till enhetliga priser¹⁸. Distribution av vapen utgör regelmässigt enstaka försändelser. Dessutom blir det i praktiken inte möjligt för PostNord att särbehandla just befordran av vapen inom ramen för sitt produktionssystem som är anpassat till samhällsupdraget.

Den enklaste lösningen torde vara att PTS i tillståndsvillkoren för PostNord exkluderar vapentransporter från PostNords åtagande att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Paketbefordran är starkt konkurrensutsatt varför befordringsalternativ torde finnas på marknaden.

PostNord föreslår att Regeringen uppdrar åt PTS, att, i samverkan med PostNord, lämna förslag till konkreta lösningar på problemet gällande distribution av vapen i den samhällsomfattande posttjänsten.

2016.12.15
Sida 13/18

12. Separering av prissättningsreglerna från den samhällsomfattande posttjänsten

Utredningens kommentar

Utredningen har inte kunnat se hur prissättningsreglerna skulle kunna separeras från den samhällsomfattande posttjänsten med utgångspunkt i hur den svenska postlagen är utformad i dag. För detta krävs en mer omfattande utredning.

PostNords bedömning

PTS tillsynsmandat enligt postlagen är kopplat till den samhällsomfattande posttjänstens omfattning. Sker begränsningar i tjänstens omfattning reduceras också PTS tillsynsmandat i motsvarande mån. Även om någon begränsning i tjänstens omfattning inte sker gäller att den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten ska iaktta lagens särskilda redovisningsbestämmelser och bestämmelser om tillämpning av särskilda priser och villkor¹⁹. Omvänt innebär detta att om någon tillhandahållare inte utses så behöver inte heller de särskilda redovisningsbestämmelserna och bestämmelserna om särskilda priser och villkor iakttas av tillståndshavaren och bestämmelserna faller därmed också utom ramen för PTS tillsynsansvar.

Oavsett om det gäller en minskning av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning eller om det inte utses någon aktör att tillhandahålla en sådan tjänst är det av vikt att regleringen i postlagstiftningen avseende priser och villkor, och därmed PTS tillsynsansvar, begränsas till de tjänster och förhållanden som ligger inom ramen för den samhällsomfattande posttjänstens räckvidd och inom den ram för tjänsten som en tillhandahållare utsetts att utföra tjänsten.

¹⁸ 3 kap. 1 § 5 postlagen.

¹⁹ 3 kap. 2 § postlagen.

Som framgår av förarbetena skall staten inte behöva vidta några åtgärder för att den samhällsomfattande posttjänsten skall säkras om tillhandahållarna på en fungerande marknad tillgodoser samtliga aspekter av tjänsten, dvs. samma principiella utgångspunkt som kommer till uttryck i 2008 års postdirektiv²⁰. Därmed föreligger heller inte något behov av tillsyn över redovisning och prissättning för aktörer som tillhandahåller posttjänster på en fungerande marknad. Det är inte en rimlig ordning att en aktörs redovisning och prissättning ska stå under PTS tillsyn för tjänster vars prissättning inte är reglerad i postlagstiftningen. Däremot kan sådan prissättning göras till föremål för bedömning enligt konkurrenslagstiftningen.

PostNord verkar på marknader som präglas av hög grad av konkurrens, från ett 30-tal postoperatörer, från ett antal paketdistributörer och inte minst från en flora av digitala kommunikationsalternativ. Att ge en tillsynsmyndighet en möjlighet att påverka prissättningen bortom den samhällsomfattande posttjänsten vore ett omotiverat ingrepp av fria marknader och ett ologiskt steg bort från den samhällsutveckling där fysiska brev får allt mer konkurrens från digitala alternativ. PostNord menar tvärtom att det vore mer naturligt att i större utsträckning låta den allmänna konkurrensrätten styra över prissättningsreglerna, för all form av meddelandehantering.

2016.12.15
Sida 14/18

13. Förändring av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

Utredningens kommentar

Enligt Utredningen kräver en ändrad omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten en noggrann analys. En sådan analys har inte varit möjlig att genomföra på den tid som har ställts till Utredningens förfogande.

PostNords bedömning

PostNord har till Utredningen framhållit vikten av att omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten begränsas och att innehållet i tjänsten tydliggörs. PostNord vill understryka vikten av att den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och innehåll tydliggörs och, t.ex. i likhet med vad som gäller enligt den finska postlagen, begränsas till försändelser som betalas med allmänt använda kontantbetalningssätt.

Postlagstiftningen innehåller idag inte någon preciserad reglering av omfattningen och innehållet i den samhällsomfattande posttjänsten som staten är skyldigt att säkerställa. Detta trots att en precisering av vilka tjänster som skall ingå i den samhällsomfattande posttjänsten enligt förarbetena till postlagen är av vikt både för användarna och för tillståndshavare så att det tydligt framgår hur stort det offentliga åtagandet är²¹.

Denna oklarhet har fått till konsekvens att alla adresserade postförsändelser med en vikt understigande 20 kg ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och omfattas av prisregleringen och övrig reglering av den samhällsomfattande posttjänsten i

²⁰ Proposition Ny postlag 2009/10:216 s. 52.

²¹ Prop. 2009/10:216 s. 95.

postlagstiftningen och tillståndsvillkoren. PostNord anser att en så omfattande reglering av posttjänsten utgör ett hinder för den som har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten att bedriva sin verksamhet på normala affärs-mässiga villkor på en konkurrensutsatt postmarknad. Postdirektivet ställer heller inte något krav på att den samhällsomfattande posttjänsten skall ha en så vid omfattning som den svenska postlagstiftningen ger uttryck för.

Med det förändringstryck, med drastiskt minskade brevvolymer, som råder på postmarknaden är det särskilt viktigt att den samhällsomfattande posttjänsten och därmed det statliga åtagandet tydliggörs och begränsas till att tillgodose befolkningens grundläggande behov genom att endast omfatta de tjänster som de skyddsvärda användarna, konsumenter och små- och medelstora företag, köper. Dessa grupper förhandlar normalt inte individuellt sina priser och villkor med tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten.

Försändelser som företag eller sammanslutningar enligt avtal lämnar in i större mängd (sändningar) till tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster på särskilda inlämningsställen och enligt särskilda försorteringskrav och andra särskilda inlämningsvillkor skulle med ett sådant synsätt ligga utanför den samhällsomfattande posttjänstens räckvidd.

Det är därför av vikt både för staten och för den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten att det reglerade området begränsas på sätt som PostNord föreslår - dels för att möjliggöra för tillhandahållaren att bedriva sin verksamhet på ett affärsmässigt sätt, dels för att möjliggöra för denne att självfinansiera den samhällsomfattande posttjänsten och därmed minska risken för att staten skall behöva träda in och finansiera tjänsten.

En fördjupad översyn av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och innehåll bör därför göras av regeringen. Inriktningen för en sådan översyn bör i första hand vara hur långt det statliga åtagandet skall sträcka sig och hur finansieringen av detta åtagande skall ordnas. Problemet med tidigare postlagsutredningar med åtföljande propositioner har varit att fokus i första hand lagts på vilket ansvar som bör läggas på PostNord att utföra den samhällsomfattande posttjänsten inom oklara gränser. Detta har inneburit att PTS givits ett stort utrymme att bestämma villkoren för tillhandahållandet av tjänsten utan att behöva ta någon ekonomisk hänsyn, ett förfarande som rimligen måste betecknas som mindre rättssäkert.

14. Samdistribution av brev och tidningar

Utredningens kommentarer

Utredningen konstaterar i likhet med PTS att frågan om samdistribution av post och tidningar har aktualiserats alltmer på senare tid. Utredningens bedömning är att det redan med dagens reglering finns goda möjligheter till samdistribution. Med Utredningens förslag i delbetänkandet om att ta bort kravet på övernattdistribution finns det än större möjligheter för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten att samdistribuera tidningar med brev om det skulle passa operatörens verksamhet i övrigt.

PostNords bedömning

PostNord delar Utredningens bedömning att ett slopat krav på övernattbefordran av post ökar möjligheterna till samdistribution av post och tidningar. Det är dock viktigt att samdistribution av post och tidningar förblir en möjlighet för postoperatörer, inte ett obligatorium. Genom samarbete på frivilliga grunder mellan postoperatörer och tidningsdistributörer kan samhällsnytta uppnås. Utvärderingar av de försök som är gjorda i PostNords regi visar på ökad miljöbelastning, sämre arbetsmiljö och ökade kostnader, varför en tvingande reglering om samdistribution vore en olycklig väg framåt. För de fall där samdistribution kan bidra till ökad nytta är det viktigt att reglering inte försvårar en sådan ordning. Som Utredningen konstaterar förefaller det, bortsett från slopat krav på övernattbefordrad post, inte finnas något behov av förändrat regelverk vad gäller denna del.

PostNord vill också i detta sammanhang tillbakavisa Utredningens påstående om att PostNord, genom sitt dotterföretag Tidningstjänst AB, skulle medverka till att blockera en med PostNord konkurrerande samdistribution av tidningar och post. Tidningstjänst är ett företag som är inrättat för att i första hand bedriva utdelning av morgontidningar i samdistribution under presstödsförordningens bestämmelser.

Tidningstjänst har lika lite som PostNord en skyldighet att bedriva samdistribution av tidningar och post. Den omständigheten att Tidningstjänst inte medverkar i MTD:s brevtidningsverksamhet har sin grund i utdelningstekniska och administrativa förhållanden. De tidningsföretag som ingår i samdistributionen för morgontidningar ställer krav på Tidningstjänst att hålla distributionskostnaderna låga kombinerat med hög kvalitet i distributionen, krav som Tidningstjänst bedömer omöjliggör att samdistributionen utökas med brevtidning eller andra produkter. Något ändrat ägarförhållande för Tidningstjänst – som är ett helägt företag i PostNord-koncernen - är heller inte aktuellt.

15. Fastighetsboxar

PostNords bedömning

Utredningen berör frågan om fastighetsboxar dock utan att närmare gå in på möjligheten att lagstiftningsvägen ålägga fastighetsägarna en skyldighet att installera fastighetsboxar för att underlätta för postoperatörerna att dela ut post. Enligt PostNords uppfattning är tillgången till fastighetsboxar av så central betydelse för en rationell och arbetsmiljömässig utdelningsverksamhet samtidigt som e-handeln främjas genom större möjlighet till hemleverans av varor, att regeringen skyndsamt bör genomföra åtgärder som möjliggör övergången.

16. PostNords övriga synpunkter på betänkandet

16.1. Förmedlare

Utredningen anför att förmedlare avlastar postoperatörerna genom att hantera kunder, kundavtal och fakturering och man menar även att "Om förmedlingsföretagen kan utföra arbetet effektivare än postoperatörerna stärker det konkurrensen och det sker en samhällsekonomisk förbättring"²². Vidare, "För att

²² Utredningen sid 66 samt sid 115.

förmedlingsföretagen ska få en starkare konkurrensposition gentemot postoperatörerna krävs dock både att de institutionella förhållandena är jämbördiga (a level playing field) och att de växer i storlek för att få en starkare förhandlingsposition.”

PostNord har anfört hur förhållandet till förmedlarna ser ut med hänsyn till den pågående processen. Utredningens redogörelse för sakfrågan i målet och effekterna av PostNords inställning i den frågan var redan i Delbetänkandet felaktiga och starkt vinklade. Vad gäller nu föreliggande betänkande kan PostNord konstatera att förmedlarna endast i begränsad utsträckning avlastar postoperatörerna några kostnader och att de i dessa fall erhåller samma rabatter som andra kunder. Det finns inte heller något som talar för att förmedlarna skulle vara mer effektiva än postoperatörerna.

16.2. Statliga ramavtalet

2016.12.15
Sida 17/18

Utredningen berör prisskillnaden mellan det statliga ramavtalet och det frimärkta portot²³. Det är riktigt att skillnaden i pris mellan enstaka frimärkt och priset för osorterade sändningar har ökat. Jämförelsen behöver dock utvecklas för att ge en mer rättvisande bild. Priset för enstaka frimärkta brev för år 2006 och 2011 avser pris exklusive moms för ett 20 grams brev. Priset för år 2016 avser dock ett pris för 50 grams brev samt inkluderat ingående moms då momsavgiften ändrats. Detta gör att den slutsats som utredningen drar blir felaktig. Om effekterna av momsförändringen och den förändrade viktgränsen elimineras blir priset för det frimärkta brevet 4,80 kr även för 2016, dvs. oförändrat jämfört med 2011 års prisnivå. Skillnaden mellan det statliga ramavtalet och det frimärkta portot minskar därmed. Utredningens slutsats blir därför fel. I själva verket visar detta exempel på det orimliga att prisreglera den här typen av tjänster.

16.3. PostNord och samhällekonomin

I utredningen förs resonemang där samhällsnyttan ställs emot PostNords kostnader eller uteblivna intäkter, exempelvis under avsnittet om att släppa postnummer-systemet fritt som utmynnar i förslag som uppges bidra till ökad samhällsnytta, dock utan att PostNord kompenseras för detta. Sådana resonemang vore relevanta om verksamheten var offentligt finansierad. För PostNord, som är ett aktiebolag med högt ställt avkastningskrav från sina statliga ägare och verksamt på konkurrensutsatta marknader samt helt utan statstöd, saknar dock argumentationen giltighet.

Det förefaller inte omöjligt att samhällsnyttan av ett visst politiskt förslag kan vara större än PostNords ökande kostnad eller minskande intäkt som uppkommer som följd, men det är då nödvändigt att staten säkerställer att PostNord fullt ut kompenseras för detta så att verksamheten kan bedrivas konkurrensneutralt.

16.4. Felaktighet i tabell

²³ Utredningen sid 78.

I tabell 4.3 på sid 68 i Utredningen förefaller det finnas en felaktighet som rör Bring Citymails brevvoly. Korrekt uppgift torde vara 356,1²⁴.

Solna, torsdagen den 15 augusti 2016.

Håkan Ericsson
VD och koncernchef

2016.12.15
Sida 18/18

²⁴ Svensk Postmarknad 2016 PTS-ER-2016:3, sid 18